

Zu den Anforderungen des EU-Rechts und der Aarhus-Konvention an den gerichtlichen Zugang für Umweltverbände

Zum Urteil des EuGH in der Rs. C-115/09 und seinen Implikationen für das schweizerische Umweltrecht*

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zu den Anforderungen des EU-Rechts und der Aarhus-Konvention an den gerichtlichen Zugang für Umweltverbände. Zum Urteil des EuGH in der Rs. C-115/09 und seinen Implikationen für das schweizerische Umweltrecht, FS Tobias Jaag, Zürich 2012, 599-610. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Problemstellung

Die sog. Aarhus-Konvention¹ enthält u.a. Vorgaben über den gerichtlichen Zugang. So ist nach Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention ein Zugang zu ordentlicher gerichtlicher oder anderweitiger unabhängiger Überprüfung in Bezug auf unter Art. 6 Aarhus-Konvention fallende Entscheidungen zu gewährleisten. Diese betreffen jedenfalls behördliche

* Der vorliegende Beitrag greift teilweise auf eine bereits durchgeführte Untersuchung zurück, vgl. *Astrid Epiney*, Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus-Konvention und Implikationen für die Schweiz, AJP 11/2011.

¹ UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“). Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in Sabine Schlacke/Christian Schrader/Thomas Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, 484 ff. Die Konvention ist nach der Ratifikation von 16 Staaten (vgl. Art. 20 Abs. 1 Aarhus-Konvention) am 30.10.2001 in Kraft getreten. Vgl. zum Stand der Ratifikationen <http://www.unece.org/env/pp/>. Zur Aarhus-Konvention etwa *Astrid Epiney*, UN/ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“), Kommentar, in: Fluck/Theuer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UiG, Kommentar, F II.1, 2003; *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000; *Martin Scheyli*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 2000, 217 ff.; *Michael Zschiesche*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177 ff.; *Petra Jeder*, Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR) 2002, 145 ff.; *Vera Rodenhoff*, The Aarhus-Convention and its Implications for the „Institutions“ of the European Community, RECIEL 2002, 343 ff.; *Sabine Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, 232 ff.; *Alexander Schink*, Die Aarhus-Konvention und das deutsche Umweltrecht, EurUP 2003, 27 ff.; *Thomas von Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, NVwZ 2004, 272 ff.; *Jerzy Jendroska*, Aarhus Convention and Community Law. The Interplay, JEEPL 2005, 12 ff.; *Marc Eric Butt*, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001; s. neuerdings auch den Überblick bei *Thomas Bunge*, in: Aarhus-Handbuch (ebd.), 3 (5 ff.).

Entscheidungen über die in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten, bei denen es sich um Genehmigungsentscheidungen in Bezug auf besonders umweltrelevante Vorhaben handelt, Vorhaben, die in der Schweiz grundsätzlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen.² Zwar erlaubt es Art. 9 Abs. 2 den Vertragsstaaten, den gerichtlichen Zugang vom Vorliegen eines ausreichenden Interesses oder einer Rechtsverletzung abhängig zu machen (letzteres, sofern dies im Verwaltungsprozessrecht der entsprechenden Vertragspartei vorgesehen ist); jedoch präzisiert diese Bestimmung auch, dass Nichtregierungsorganisationen, die sich für Umweltschutzbelange einsetzen und die allfälligen zusätzlichen Voraussetzungen des innerstaatlichen Verfahrensrechts im Sinne des Art. 2 Abs. 5 Aarhus-Konvention erfüllen, als potenzielle Trägerinnen der entsprechenden Rechte legitimiert sind bzw. sein müssen, sowohl ein ausreichendes (tatsächliches) Interesse als auch eine Rechtsverletzung geltend zu machen. Damit impliziert die Konvention im Ergebnis die Pflicht zur Einführung bzw. Beibehaltung einer umweltrechtlichen (altruistischen) Verbandsklage.³

Der Unionsgesetzgeber hat diese Vorschrift im Zuge der Ratifikation der Aarhus-Konvention durch die EU in enger Anlehnung an ihren Wortlaut u.a.⁴ in Art. 10a RL 85/337 (UVP-Richtlinie)⁵ umgesetzt. Danach ist ein gerichtlicher Zugang entsprechend Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention zu eröffnen, um die „materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten“. M.a.W. muss jedenfalls gegen behördliche Genehmigungsentscheidungen über UVP-pflichtige Vorhaben der Rechtsweg entsprechend den erwähnten Vorgaben der Aarhus-Konvention eröffnet sein. Eine parallele Bestimmung enthält Art 25 RL 2010/75⁶ in Bezug auf IVU-pflichtige Vorhaben.

In der Rs. C-115/09⁷ ging es nun um die genaue Tragweite des Art. 10a RL 85/337 und damit (auch) um diejenige des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention im Zusammenhang mit der

² Vgl. im Einzelnen zum Anwendungsbereich bzw. Gegenstand dieser Rechtsschutzgarantie *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten. Rechtsvergleich, europa- und völkerrechtliche Vorgaben und Implikationen für die Schweiz, 2003, 168 f.

³ Vgl. schon *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, 2002, 324 ff.; *Epiney/Sollberger*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Fn. 2), 168 ff.; *Astrid Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, in: Josef Falke/Sabine Schlacke (Hrsg.), Information – Beteiligung – Rechtsschutz, Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht, 2004, 9 (16 ff.); *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht (Fn. 1), F II.1, Art. 9, Rn. 10 ff.

⁴ S. auch Art. 25 RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

⁵ RL 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 1985 L 175, 40.

⁶ RL 2010/75 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. 2010 L 334, 17.

⁷ EuGH, Rs. C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Urt. v. 12.5.2011. Die Ausführungen, die spezifisch das Urteil des EuGH in dieser Rechtssache betreffen, beruhen teilweise auf

Reichweite des gerichtlichen Zugangs von Nichtregierungsorganisationen. Hintergrund der Vorlagefrage war die Umsetzung dieser Richtlinienbestimmung durch den deutschen Gesetzgeber: Im sog. Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) ist zwar eine Verbandsklage vorgesehen; diese ist jedoch insofern akzessorisch ausgestaltet, als Umweltverbände nur dann klagen können, wenn sie die Verletzung von Vorschriften geltend machen, die Rechte Einzelner begründen, ein Ansatz der vor dem Hintergrund der sog. Schutznormtheorie zu sehen ist, die den gerichtlichen Zugang vom Bestehen subjektiver Rechte abhängig macht.⁸ Ausgeschlossen ist damit (auch) eine Verbandsklage, wenn es um die Verletzung von Rechtsvorschriften geht, die lediglich im Allgemeininteresse liegen, wie etwa die im Ausgangsverfahren relevanten naturschutzrechtlichen Vorschriften. M.a.W. geht nach dem deutschen Umsetzungsgesetz der gerichtliche Zugang von Umweltverbänden immer nur soweit wie derjenige von Einzelnen, so dass von vornherein lediglich die Verletzung solcher Vorschriften geltend gemacht werden kann, die subjektive Rechte Einzelner begründen; ob und inwieweit dies der Fall ist, bestimmt sich nach der erwähnten Schutznormtheorie. In dem Vorlageverfahren vor dem EuGH ging es nun um die Frage, ob aus unionsrechtlicher Sicht der gerichtliche Zugang von Nichtregierungsorganisationen weiter auszugestaltet ist, so dass auch die Verletzung von im Allgemeininteresse liegenden Vorschriften gerügt werden können muss, und ob dieser erweiterte Zugang ggf. nur für in Umsetzung unionsrechtlicher Vorschriften erlassene nationale Regelungen oder aber allgemein für das nationale Recht zum Zuge kommen muss. Weiter stand die unmittelbare Wirkung des Art. 10a RL 85/337 zur Debatte. Es liegt auf der Hand, dass es hierbei um zentrale Fragen des gerichtlichen Zugangs geht, deren Beantwortung zumindest potentiell weitgehende Implikationen für das mitgliedstaatliche Verwaltungsprozessrecht entfaltet.

Im Folgenden sollen nun zunächst die Erwägungen des EuGH in der Rs. C-115/09 zusammengefasst und bewertet werden (II.), bevor auf die möglichen Implikationen des Urteils für die Schweiz hingewiesen wird (III.). Der Beitrag schliesst mit einer kurzen Schlussbemerkung (IV.).

II. Das Urteil des EuGH in der Rs. C-115/09

Ausgangspunkt der Erwägungen des Gerichtshofs ist zunächst, dass die RL 2003/35 – die zur Einführung des Art. 10a RL 85/337 führte – die Aarhus-Konvention im Unionsrecht umsetzen sollte, damit die Union diese ratifizieren konnte. Im Lichte der Ziele der Aarhus-Konvention

bereits früher durchgeführten Untersuchungen, vgl. *Astrid Epiney*, Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus-Konvention und Implikationen für die Schweiz, URP 2011 (im Erscheinen).

⁸ Vgl. zu dieser mit Bezug zum Umweltrecht, m.w.N., *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 3), 29 ff.; im Zusammenhang mit der in der Rs. C-115/09 zur Debatte stehenden Regelung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes *Markus Appel*, Umweltverbände im Ferrari des deutschen Umweltrechtsschutzes – Anmerkung zur Trianel-Entscheidung des EuGH, NuR 2011, 414, m.w.N.

seien die relevanten Bestimmungen so auszulegen, dass Umweltverbänden – unabhängig davon, welches Kriterium für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen in dem jeweiligen Mitgliedstaat zum Zuge kommt (ausreichendes Interesse oder Rechtsverletzung) – jedenfalls ein Recht auf Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle zustehen müsse, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen im Sinne des Art. 10a RL 85/337 geltend zu machen bzw. anzufechten. Eine Beschränkung des gerichtlichen Zugangs auch bei Umweltverbänden auf Konstellationen, in denen subjektive Rechte zur Debatte stehen, führte zur Vereitelung der Zielsetzungen des Art. 10a Abs. 3 S. 3 RL 85/337. Denn die Zielsetzung sowohl der Aarhus-Konvention als auch des Art. 10a RL 85/337 gehe dahin, „einen weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren, und im Übrigen spreche auch der Effektivitätsgrundsatz für diesen Ansatz, da ein Ausschluss der Möglichkeit der Geltendmachung von „nur“ Allgemeininteressen betreffender Vorschriften den Umweltverbänden weitgehend die Möglichkeit nähme, die Beachtung der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, seien diese doch in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den (alleinigen) Schutz von Rechtsgütern Einzelner gerichtet. Vor diesem Hintergrund gehörten zu denjenigen Rechten, deren Verletzung von Umweltverbänden gemäss Art. 10a Abs. 3 RL 85/337 geltend gemacht werden kann, all diejenigen nationalen Rechtsvorschriften, die die Vorgaben des Unionsrechts im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des EU-Umweltrechts. Da diese, den gerichtlichen Zugang von Umweltverbänden betreffenden Vorgaben hinreichend präzise und inhaltlich unbedingt seien, seien sie als solche von dem mit der Sache befassten Gericht anzuwenden, womit die unmittelbare Wirkung des Art. 10 Abs. 3 S. 2, 3 RL 85/337 bejaht wurde; dieser Aspekt ist vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass die einschlägigen Regelungen des deutschen Rechts, inklusive die erwähnte Umsetzung des Art. 10a RL 85/337 im deutschen Recht, möglicherweise einer richtlinienkonformen Auslegung nicht zugänglich sind.⁹

Damit geht der Gerichtshof von einer weiten Auslegung der den gerichtlichen Zugang von Umweltverbänden betreffenden Vorgaben der RL 85/337 sowie der Aarhus-Konvention aus: Umweltverbänden – wobei die Mitgliedstaaten an diese gewisse Anforderungen stellen dürfen, die jedoch die Effektivität des gerichtlichen Zugangs nicht beeinträchtigen dürfen¹⁰ –

⁹ Vgl. zu dieser Frage etwa die Hinweise bei *Bernhard Wegener*, Anmerkung zu den Schlussanträgen der Generalanwältin Sharpston, ZUR 2011, 84 (85); *Sabine Schlacke*, Anmerkung, NVwZ 2011, 804 (805).

¹⁰ Vgl. zu diesen EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgarden-Lilla), EuZW 2010, 65. Der Gerichtshof betonte hier insbesondere Folgendes: Die nationalen Rechtsvorschriften dürften insbesondere nicht die praktische Wirksamkeit der den gerichtlichen Zugang betreffenden Bestimmungen der RL 85/337 gefährden. Insoweit könne ein nationales Gesetz verlangen, dass eine Nichtregierungsorganisation natur- und umweltschutzbezogene Zielsetzungen verfolgt. Auch könne eine Mindestzahl an Mitgliedern verlangt werden, um sicherzustellen, dass die Vereinigung tatsächlich existiert und tätig ist. Allerdings führe eine Mindestmitgliederzahl von 2'000 Personen letztlich dazu, dass auf lokaler Ebene organisierten

muss in Bezug auf behördliche Entscheidungen über die erfassten Aktivitäten bzw. Projekte ein umfassender gerichtlicher Zugang gewährt werden, innerhalb desselben sie die Verletzung aller nationalen Umweltrechtsvorschriften, die auf Unionsrecht beruhen, sowie unmittelbar anwendbarer EU-Vorschriften im Bereich des Umweltrechts geltend machen können. Dies impliziert auch, dass die befassen Gerichte die Begründetheit solcher Rügen prüfen können müssen, so dass der Prüfungsumfang der Gerichte mit den zulässigen Rügen deckungsgleich zu sein hat bzw. kongruent auszugestalten ist; insofern lassen sich dem Urteil auch Aussagen zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle, und nicht nur zum gerichtlichen Zugang, entnehmen.

Diese Auslegung des Gerichtshofs – die angesichts des bereits in diese Richtung gehenden Urteils des EuGH in der Rs. C-263/08¹¹ letztlich nicht überraschend ist – überzeugt.¹² Denn eine Art Akzessorität des gerichtlichen Zugangs von Umweltverbänden mit demjenigen Einzelner nähme der in der Aarhus-Konvention und in Art. 10a RL 85/337 eben auch vorgesehenen Verbandsklage weitgehend jegliche eigenständige Bedeutung, wäre der gerichtliche Zugang von Verbänden doch in keinem Fall weiter ausgestaltet als derjenige

Vereinigungen jede Möglichkeit der gerichtlichen Anfechtung genommen werde, was auch vor dem Hintergrund nicht hinnehmbar sei, dass die RL 85/337 durchaus nicht nur Vorgänge von nationaler oder regionaler Bedeutung, sondern auch solche geringeren Umfangs betreffe, mit denen sich auf lokaler Ebene organisierte Vereinigungen besser befassen könnten. Daher stehe ein solches Erfordernis nicht mit den Vorgaben der Richtlinie in Einklang, woran auch der Umstand, dass sich lokale Vereinigungen an grössere Vereinigungen zwecks Klageerhebung wenden könnten, nichts ändere, führe ein solches System doch zwangsläufig zu einer mit den Zielen der Richtlinie nicht vereinbaren Filterung der umweltbezogenen Anfechtungen. In letzter Konsequenz impliziert dieser Ansatz des Gerichtshofs, dass jedenfalls ein System, wonach nur Umweltverbände von nationaler Bedeutung zum Zweck der Klageerhebung anerkannt werden, nicht mit der Richtlinie in Einklang steht, so dass die von den Mitgliedstaaten aufgestellten Kriterien es ermöglichen müssen, dass auch lokale Organisationen gerichtlichen Zugang erhalten können. Weiter wird man aus dem Urteil (verallgemeinert man den Ansatz des Gerichtshofs) wohl ableiten können, dass die vom nationalen Recht aufgestellten Kriterien letztlich nur dazu dienen dürfen, die „Ernsthaftigkeit“ der Nichtregierungsorganisation zu überprüfen, wozu insbesondere ihre tatsächliche Existenz, die Verfolgung entsprechender Ziele und wohl auch eine gewisse Dauerhaftigkeit gehören dürften. Hingegen liefe es der Richtlinie wohl zuwider, wenn die Mitgliedstaaten die klagebefugten Nichtregierungsorganisationen nach sonstigen Kriterien „filterten“. Vgl. diese Erwägungen bereits bei *Astrid Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2009, EurUP 2010, 134 (136 f.).

¹¹ EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgarden-Lilla), Urt. v. 15.10.2009, EuZW 2010, 65.

¹² Vgl. denn auch schon in diese Richtung *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 3), 324 ff.; *Epiney/Sollberger*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz (Fn. 2), 168 ff.; *Epiney*, in: Information – Beteiligung – Rechtsschutz (Fn. 3), 9 (16 ff.); *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht (Fn. 1), F II.1, 2003, Art. 9, Rn. 10 ff.; ebenso auch *Hans-Joachim Koch*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 (376 f.); *Sabine Schlacke*, § 3. Rechtsbehelfe im Umweltrecht, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, 421; *Jan Ziekow*, Von der Reanimation des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, 263 (266 f.); *Liane Radespiel*, Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht aufgrund völker- und europarechtlicher Vorgaben – insbesondere das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, EurUP 2007, 118 (122); *Bernhard Wegener*, Rechtsschutz im europäischen (Umwelt-) Recht. Richterrechtliche und sekundärrechtliche Bausteine und Fehlercodes unionaler Dogmatik, UTR 2008, 319 (339 ff.); *Gabriele Oestreich*, Individualrechtsschutz im Umweltrecht nach dem Inkrafttreten der Aarhus-Konvention und dem Erlass der Aarhus-Richtlinie, Verw 2006, 29 ff.; mit umfassenden Nachweisen und ausführlicher Begründung ebenso *Angela Schwerdtfeger*, Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, 2010, 266 ff.

Einzelner, ganz abgesehen davon, dass schon der Wortlaut sowohl der Richtlinienbestimmung als auch des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention klar in diese Richtung gehen.¹³

Festzuhalten bleibt damit, dass das Urteil des EuGH klargestellt hat, dass die Aarhus-Konvention sowie die zu ihrer Umsetzung ergangenen unionsrechtlichen Vorgaben eine altruistische Verbandsklage verlangen, wobei der Gerichtshof aber auch betont, dies gelte nur für die Geltendmachung von nationalen Rechtsvorschriften, die auf Unionsrecht im Bereich des Umweltschutzes beruhen, sowie von unmittelbar anwendbarem EU-Umweltrecht. Diese Einschränkung drängt sich schon deshalb auf, weil die EU keine Kompetenz hat, losgelöst von der Existenz von Unionsrecht Aspekte des gerichtlichen Zugangs zu regeln; vielmehr beruht die entsprechende Kompetenz der EU gerade auf dem Umstand, dass prozessrechtliche Regelungen der effektiven Durchsetzung von Umsetzung und Vollzug des EU-Umweltrechts dienen. Zwar dürfte es auf dieser Grundlage auch möglich sein, in einem bereichsübergreifenden Rechtsakt für alle oder verschiedene Bereiche des EU-Umweltrechts Fragen des gerichtlichen Zugangs, inklusive der Verbandsklage, zu regeln; allerdings deckt die hier einschlägige Rechtsgrundlage des Art. 192 AEUV keinesfalls die Einführung einer allgemeinen umweltrechtlichen Verbandsklage, die auch in Bezug auf rein nationales Umweltrecht zum Zuge kommen müsste. Insofern kommt der unionsrechtlichen Kompetenz zum Erlass von den Vollzug und den Rechtsschutz betreffenden Vorschriften ein Annexcharakter zu.¹⁴

Allerdings wirft diese Einschränkung mindestens drei Fragen auf:

- Erstens bezieht sich der Gerichtshof jeweils auf umweltrechtliche bzw. den Umweltschutz betreffende Vorschriften der EU sowie (im Anschluss daran) an die zu ihrer Umsetzung oder Durchführung erlassenen nationalen Vorschriften, eine Einschränkung, die auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass sich der Regelungsgegenstand der Aarhus-Konvention auf den Bereich des Umweltrechts beschränkt, so dass dieser Ansatz durchaus überzeugt, zumal die Privilegierung der Verbände in Bezug auf den gerichtlichen Zugang auch und gerade vor dem Hintergrund

¹³ Die Unionsrechtskonformität der einschlägigen Bestimmungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes wurde denn auch in der Literatur mehrheitlich angezweifelt, vgl. etwa *Martin Gellermann*, Europäisierte Klagerechte anerkannter Umweltverbände, NVwZ 2006, 7 f.; *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz (Fn. 1), 301; *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention (Fn. 12), 273 ff. A.A. jedoch (unter Hinweis auf das Wahlrecht zwischen Interessenten- und Verletztenklage) von *Danwitz*, NVwZ 2004 (Fn. 1), 272 (278 f.).

¹⁴ Zu diesen Erwägungen bereits ausführlich *Astrid Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, 485 (491 f.). I. Erg. ebenso etwa *Christoph Meitz*, Entscheidung des EuGH zum deutschen Umweltrechtsbehelfsgesetz, NuR 2011, 420 (421); *Appel*, NuR 2011 (Fn. 8), 414 (415); *Gellermann*, NVwZ 2006 (Fn. 13), 7 (9); *Wegener*, ZUR 2011 (Fn. 9), 84; *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention (Fn. 12), 298 f.; wohl a.A. *Felix Ekardt*, Die nationale Klagebefugnis nach der Aarhus-Konvention, NVwZ 2006, 55; *Ingolf Pernice/Vera Rodenhoff*, Die Gemeinschaftskompetenz für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ZUR 2004, 149 (150 f.).

ihres erhöhten Sachverstands im Bereich des Umweltrechts zu sehen ist.¹⁵ Allerdings erläutert der Gerichtshof nicht, unter welchen Voraussetzungen genau davon auszugehen ist, dass umweltrechtliche Vorgaben betroffen sind. Jedenfalls dürften hierunter all diejenigen EU-Rechtsakte fallen, die auf die umweltrechtliche Rechtsgrundlage des Art. 192 AEUV bzw. ihre Vorgängerregelungen gestützt wurden. Angesichts des Umstandes aber, dass – wie sich auch aus dem Vertrag ergibt (vgl. insbesondere Art. 114 Abs. 3 AEUV, der von einem hohen Schutzniveau u.a. im Bereich des Umweltschutzes spricht, und Art. 11 AEUV, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -massnahmen einzubeziehen sind) – Umweltschutz eine Querschnittsmaterie darstellt und Umweltschutzbelange daher auch in anderen Politiken eine ggf. sogar sehr bedeutende Rolle spielen können (und auch sollen), sprechen die besseren Gründe dafür, immer schon dann von „Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt“ auszugehen, wenn Inhalt und / oder Zielsetzung der betreffenden Bestimmung auch Umweltschutzbelange betreffen, was jeweils im Einzelfall zu eruieren ist.

- Zweitens fragt es sich, unter welchen Voraussetzungen genau davon ausgegangen werden kann, dass eine bestimmte nationale Vorschrift EU-Umweltrecht umsetzt, eine Frage, die auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass weite Teile des nationalen Umweltrechts mittlerweile zumindest auch durch Unionsrecht determiniert sind. Will man die erwähnten kompetenzrechtlichen Schranken in Bezug auf die Formulierung unionsrechtlicher Vorgaben für die Mitgliedstaaten im Bereich des gerichtlichen Zugangs nicht unterlaufen, so liegt der Schluss nahe, dass lediglich diejenigen nationalen (Umsetzungs-) Vorschriften geltend gemacht werden können, die tatsächlich auf Unionsrecht beruhen und auch dies nur insoweit, als sie unionsrechtliche Vorgaben umsetzen, zu denen aber auch etwa die Unionsgrundrechte oder die umweltrechtlichen Prinzipien zählen, die im Rahmen der Durchführung und Umsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten zu beachten sind.¹⁶ Im Einzelfall können sich hier allerdings schwierige Abgrenzungsfragen stellen,¹⁷ insbesondere soweit es um nationale Vorschriften geht, die nicht auf präzisen unionsrechtlichen Vorgaben beruhen, sondern (auch) eher allgemein formulierte Anforderungen umsetzen: Hier stellt sich jeweils die Frage, ob die präzise Ausgestaltung der nationalen Vorschrift wirklich auf Unionsrecht beruht bzw. welcher Teil unionsrechtlich determiniert ist und welcher Teil „nur“ nationales Umweltrecht ist. Vieles dürfte dafür sprechen, schon immer dann von unionsrechtlich geprägten nationalen Bestimmungen auszugehen, wenn eine bestimmte

¹⁵ Vgl. ähnlich *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention (Fn. 12), 280 f.

¹⁶ Immerhin sei in diesem Zusammenhang aber bemerkt, dass die Mitgliedstaaten die Aarhus-Konvention auch ratifiziert haben und daher an deren Vorgaben gebunden sind.

¹⁷ Auf diese auch hinweisend *Appel*, NuR 2011 (Fn. 8), 414 (415).

Vorschrift jedenfalls auch auf unionsrechtlichen Vorgaben beruht, auch wenn der nationale Gesetzgeber möglicherweise „mehr“ umsetzt als das unionsrechtlich geforderte Mindestniveau. Jedenfalls ist eine bestimmte Vorschrift immer entweder als Umsetzung bzw. Durchführung von EU-Umweltrecht zu qualifizieren oder nicht, so dass nicht dieselbe Bestimmung in ihre Bestandteile aufgeteilt werden kann, dies in Abhängigkeit derjenigen Gehalte, die Unionsrecht umsetzen, und derjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist.

- Damit stellt sich aber jedenfalls – drittens – für den nationalen Gesetzgeber die Frage, ob er ggf. zwei unterschiedliche Rechtsregime für den gerichtlichen Zugang von Verbänden beibehalten will, eines für die Geltendmachung der Verletzung unionsrechtlich determinierter Regelungen und eines für die Geltendmachung der Verletzung rein nationaler Vorgaben. Vieles spricht gegen eine solche differenzierte Ausgestaltung, ist doch nicht einsichtig, warum im ersten Fall ein weiterer gerichtlicher Zugang herrschen soll als im zweiten Fall, zumal es ggf. um inhaltlich ähnlich ausgestaltete Vorgaben gehen kann. Zudem könnten durch einen Verzicht auf eine solche Differenzierung die erwähnten Abgrenzungsschwierigkeiten vermieden werden.¹⁸

Schliesslich sei in diesem Zusammenhang noch darauf hingewiesen, dass sich dem Urteil des Gerichtshofs – mangels entsprechender Vorlagefragen – keine Aussagen über die unionsrechtliche Zulässigkeit ggf. bestehender nationaler Vorschriften über im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen vorgesehene Beschränkungen des gerichtlichen Kontrollmassstabs entnehmen lassen. Solche Vorschriften bestehen in Deutschland etwa in Bezug auf den Ausschluss der Überprüfung von Einwendungen, die nicht bereits im Verwaltungsverfahren vorgebracht worden waren, oder die unter gewissen Voraussetzungen bestehende Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern.¹⁹ Letztlich dürfte hier das Effektivitätsprinzip den entscheidenden Aspekt für die unionsrechtliche (Un-) Zulässigkeit solcher Regelungen darstellen, wobei dessen genaue Implikationen selbstredend in Bezug auf jede einzelne, möglicherweise problematische nationale Vorschrift zu eruieren sind.

III. (Mögliche) Implikationen für die Schweiz

Die Schweiz ist bekanntlich kein EU-Mitgliedstaat, so dass das Urteil des Gerichtshofs als solches selbstredend für die Schweiz nicht verbindlich ist bzw. sein kann. Dennoch könnte es in Zukunft durchaus zumindest indirekt relevant werden, wobei zwei Konstellationen im Vordergrund stehen:

¹⁸ Für eine einheitliche Ausgestaltung des Verbandsbeschwerderechts auch *Schlacke*, NVwZ 2011 (Fn. 9), 804 (805).

¹⁹ Vgl. den Hinweis auf entsprechende Regelungen bei *Meitz*, NuR 2011 (Fn. 14), 420 (421 f.).

- Erstens ist es denkbar, dass die Schweiz die Aarhus-Konvention – die sie unterzeichnet hat – auch ratifiziert, was bislang noch nicht erfolgt,²⁰ jedoch geplant ist.²¹ Im Falle einer solchen Ratifikation hätte die Schweiz die Vorgaben der Konvention zu beachten. Da sich der EuGH in seinem Urteil – wie bemerkt – letztlich auch zur Tragweite der Aarhus-Konvention äusserte, könnte das Urteil insofern relevant sein: Zwar wäre die Schweiz auch in diesem Fall nicht an das Urteil des EuGH gebunden; allerdings stellen Urteile höchster Gerichte in Bezug auf die Auslegung völkerrechtlicher Verträge gewichtige Anhaltspunkte für deren rechtliche Tragweite dar, so dass jedenfalls eine Auseinandersetzung mit dem Urteil erfolgen müsste und es bei der Auslegung der Aarhus-Konvention in der Schweiz zu berücksichtigen wäre. Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang gemerkt, dass dies wohl auch für die Ausführungen des EuGH zur unmittelbaren Anwendbarkeit der die Verbandsklage betreffenden Vorgaben gälte.
- Zweitens erscheint es nicht ausgeschlossen, dass die Schweiz und die EU im Rahmen des Abschlusses neuer sog. Bilateralen Abkommen vorsehen, dass die UVP-Richtlinie oder / und die IVU-Richtlinie von der Schweiz im Ergebnis anzuwenden sind, wobei dies insbesondere im Rahmen eines Elektrizitätsabkommens denkbar erscheint.²² Im Zuge eines solchen Abkommens wäre dann ggf. auch das hier erörterte Urteil des EuGH zu beachten, wobei die genaue Rechtsgrundlage und die Reichweite einer möglichen Bindung der Schweiz auch an die einschlägige Rechtsprechung des EuGH erst auf der Grundlage des jeweiligen Abkommens ermittelt werden kann. Vieles spricht aber dafür, dass die EU jedenfalls für die möglicherweise kommenden Abkommen auf eine möglichst weitgehende Parallelität der Rechtslage in der EU einerseits und im Verhältnis zur Schweiz andererseits bestehen wird,²³ was auch eine Massgeblichkeit einschlägiger Urteile des EuGH implizierte.

²⁰ Vgl. zu den Implikationen einer solchen Ratifikation für das schweizerische Umweltrecht *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention (Fn. 1), 63 ff.; *Christoph Errass*, Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, URP 2004, 47 ff.; *Salome Sidler/Jürg Bally*, La ratification projetée par la Suisse: impact et enjeux de la Convention d'Aarhus pour le droit fédéral, URP 2009, 725 ff.; spezifisch in Bezug auf das Informationszugangsrecht *Alexandre Flückiger*, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, URP 2009, 749 ff.

²¹ Im Dezember 2009 beschloss der Bundesrat, die Ratifizierung der Konvention anzustreben und schickte eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung. Vgl. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17744.pdf>; s. auch den Erläuternden Bericht zur Vernehmlassung: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17790.pdf>.

²² Vgl. hierzu die Ausführungen bei *Astrid Epiney/David Furger/Jennifer Heuck*, « Umweltplanungsrecht » in der Europäischen Union und Implikationen für das schweizerische Recht. Zu den Vorgaben des EU-Rechts in den Bereichen UVP, SUP, IVU, Gewässer- und Naturschutz und dem Anpassungsbedarf des schweizerischen Umweltrechts im Falle der Verbindlichkeit des einschlägigen EU-Rechts, 2011, 1 ff.

²³ Vgl. hierzu – allerdings bezogen auf den freien Dienstleistungsverkehr, wobei die Problematik aber in allen Fällen der Anlehnung eines Bilateralen Abkommens an den unionsrechtlichen Besitzstand im Wesentlichen parallel gelagert ist – die Ausführungen bei *Astrid Epiney*, Zur rechtlichen Tragweite eines Einbezugs der Schweiz in den unionsrechtlichen Besitzstand im Bereich des Dienstleistungsverkehrs, 2011, 81 ff.

Das schweizerische Umweltrecht kennt in Art. 55 USG ein Verbandsbeschwerderecht in Bezug auf behördliche Verfügungen betreffend die Planung, Errichtung oder Änderung UVP-pflichtiger Anlagen²⁴, das in Bezug auf die in der Rs. C-115/09 relevanten Aspekte den Anforderungen der Aarhus-Konvention genügen dürfte,²⁵ sieht man einmal davon ab, dass es nicht in Bezug auf radioaktive Stoffe und ionisierende Strahlen bzw. entsprechende Anlagen anwendbar ist (Art. 3 Abs. 2 USG).²⁶ Nur am Rande sei allerdings darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof sich – ebenfalls im Zusammenhang mit der RL 85/337 – in der Rs. C-263/08 zu den Grenzen des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums in Bezug auf die Anforderungen, die das nationale Recht an Nichtregierungsorganisationen im Hinblick auf die Gewährleistung gerichtlichen Zugangs stellen darf, geäußert hatte und aus dem Urteil wohl abzuleiten ist, dass eine Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts auf Umweltverbände von nationaler Bedeutung nicht mit der Richtlinie im Einklang stehen.²⁷ Für die Relevanz dieses Urteils für die Schweiz können parallele Erwägungen wie die soeben angestellten herangezogen werden.

Im Falle einer Verbindlichkeit der Aarhus-Konvention bestünde also – auch wenn man davon ausgeht, dass bei deren Auslegung das hier erörterte Urteil des EuGH massgeblich ist – kein Handlungsbedarf in Bezug auf die grundsätzliche Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs von Umweltverbänden, da die Umweltorganisationen umfassend die Rechtmässigkeit des betreffenden Projekts überprüfen lassen können. Allerdings wäre ernsthaft zu prüfen, ob die in Art. 55 Abs. 1 USG verankerte Anforderung, dass Umweltverbände gesamtschweizerisch tätig sein müssen,²⁸ mit den Vorgaben der Konvention im Einklang steht, und im Falle einer Verbindlichkeit der UVP-Richtlinie für die Schweiz im Zuge des Abschlusses neuer Bilateralabkommen wäre dieses Erfordernis wohl kaum mehr aufrechtzuerhalten. Daneben könnte man zumindest die Frage stellen, ob die Anforderung der zehnjährigen Tätigkeit der betreffenden Organisation im Umweltbereich nicht eine zu hohe Hürde darstellen könnte.²⁹

²⁴ Der materielle Anwendungsbereich dürfte den Anforderungen der Aarhus-Konvention im Wesentlichen entsprechen.

²⁵ Vgl. zum Verbandsbeschwerderecht etwa *Beatrice Wagner Pfeifer*, Umweltrecht I, 3. Aufl., 2009, 308 ff.; im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention zum Verbandsbeschwerderecht *Nicolas Wisard*, Le droit de recours des organisations écologistes: quelques perspectives ouvertes par la Convention d'Aarhus, URP 2009, 813 (821 ff.); s. auch *Helen Keller/Matthias Hauser*, Ideell oder wirtschaftlich – die Gretchenfrage im Verbandsbeschwerderecht, URP 2009, 835 ff.

²⁶ Vgl. zu diesem Aspekt *Sidler/Bally*, URP 2009 (Fn. 20), 725 (744).

²⁷ Vgl. die Bemerkungen in Fn. 10.

²⁸ Vgl. aus der Rechtsprechung, die folgerichtig (rein) lokale und kantonale Organisationen vom Verbandsbeschwerderecht ausschliesst, BG, Urt. v. 6.1.2009, 1C_490/2008.

²⁹ Zu diesem Aspekt *Wisard*, URP 2009 (Fn. 25), 813 (825 f.), der hier wegen der langen Tradition des Verbandsbeschwerderechts in der Schweiz kein Problem sieht, was jedoch wenig überzeugt, da auch dies nichts daran ändert, dass dieses Erfordernis es jedenfalls neuen Organisationen verunmöglicht, vom Verbandsbeschwerderecht Gebrauch zu machen, ohne dass ersichtlich ist, dass eine so lange Zeit der Tätigkeit im Hinblick auf die Überprüfung der „Ernsthaftigkeit“ der Organisation notwendig wäre.

IV. Schluss

Das Urteil des EuGH in der Rs. C-115/09 ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die Vorgaben des Unionsrechts auch in Bereichen relevant werden können, die grundsätzlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben sind, wobei auch gewachsene Rechtsstrukturen betroffen sein können. Denn in Bezug auf das deutsche Verwaltungsprozessrecht impliziert das Urteil, dass jedenfalls in bestimmten Bereichen die sog. Schutznormtheorie, die den gerichtlichen Zugang in Bezug auf die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen recht weitgehend einschränkt, nur noch mit Modifikationen bzw. Ergänzungen (hinsichtlich der Verbandsklage) zum Zuge kommen kann. Gleichzeitig illustriert das Urteil auch, wie bedeutsam es für die effektive Beachtung der von der Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Abkommen ist, dass die entsprechenden Vorgaben bereits in den relevanten sekundärrechtlichen Rechtsakten selbst umgesetzt werden, kann doch auf diese Weise letztlich eine effektivere gerichtliche Kontrolle sichergestellt werden, woran auch der Umstand nichts ändert, dass die Mitgliedstaaten selbst ohne eine entsprechende Bestimmung im Sekundärrecht zur Beachtung des völkerrechtlichen Abkommens verpflichtet sind.

Für die Schweiz dürfte das Urteil zwar in Zukunft zumindest im Zuge der Ratifikation der Aarhus-Konvention durchaus von Bedeutung sein; jedoch entspricht die derzeitige Rechtslage in der Schweiz in Bezug auf den grundsätzlichen Zugang von Verbänden zu Gerichten bereits den Anforderungen der Konvention, soweit die in dem Urteil relevanten rechtlichen Aspekte betroffen sind. Etwas anderes könnte jedoch für das Erfordernis der gesamtschweizerischen Tätigkeit der Verbände gelten. Eine Ratifizierung der Konvention hätte aber jedenfalls zur Folge, dass das in Art. 55 USG geregelte Verbandsbeschwerderecht letztlich nicht mehr zur Disposition stünde, sondern aufgrund völkerrechtlicher Pflichten im Grundsatz beizubehalten wäre. Parallele Erwägungen können angestellt werden, falls die Schweiz im Zuge des Abschlusses neuer Bilateralen Abkommen die UVP- und / oder die IVU-Richtlinie zu übernehmen hätte.